De Nederlandsche Bank
Eurosysteem

Amsterdam
Postbus 98
1000 AB Amsterdam

dr. J. Sijbrand
Directeur

De Minister van Financiën
Ir. J.R.V.A. Dijsselbloem
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Datum
21 juni 2013

Geachte heer Dijsselbloem,

Een combinatie van structurele en conjuncturele factoren zet de markt voor commercieel vastgoed onder druk. De verslechtering van de vastgoedportefeuille was ook de belangrijkste oorzaak die ten grondslag lag aan de problemen bij SNS REAAL. Voor het vertrouwen in de financiële sector is het noodzakelijk dat er duidelijkheid bestaat dat de risico's waaraan de Nederlandse banken bloot staan voldoende onderkend en adequaat beheerst worden en dat de banken voldoende gekapitaliseerd zijn.

Deze brief bevat een toelichting op de activiteiten die DNB heeft verricht, de resultaten die daarmee zijn behaald en de nadere stappen die zullen worden ondernomen. Hieruit blijkt dat de Nederlandse banken in het afgelopen jaar goede vorderingen hebben gemaakt om het proces van vastgoedwaardering structureel op orde te brengen en dat de kapitalisatie van banken is versterkt in het licht van de verslechterde economische omstandigheden.

Actieplan

DNB houdt commercieel vastgoed sinds 2010 in toenemende mate verscherpt in de gaten. Naar aanleiding van aanhoudend negatieve ontwikkelingen op de zakelijke onroerend-goed markt (dalende prijzen en oplopende leegstand) en de onzekerheid omtrent de actualiteit en kwaliteit van de waarderingen, ontstond in 2012 de behoefte om een gericht en diepgaand traject op te starten naar de blootstelling en beheersing van commerciële vastgoedrisico's bij banken.

DNB heeft begin vorig jaar een traject ingezet dat moet leiden tot realistische waarderingen van commercieel vastgoed door de onder toezicht staande banken.

Overzicht toezichtinspanningen DNB sinds 2012

Doel en acties	Effect / stand van zaken
Meer aandacht en bewustwording	
Feb 2012: Interview FD Mei 2012 / okt 2012: Overzicht Financiële Stabiliteit	Banken spelen actief in op verslechterende omstandigheden op de vastgoedmarkt.
Beter inzicht in omvang en risico's commerciële vastgoedportefeuilles	
Jan. - okt. 2012: Thema-onderzoek met gerichte uitvraag bij individuele banken	Banken verbeteren hun risicomanagement
Betere kwaliteit en hogere frequentie van taxaties	
Okt 2012: Nieuwe concept-aanbevelingen PTA*; (def. presentatie juni 2013)	Hogere standaard voor taxaties
Nov. 2012: Brief aan instellingen met verzoek om Plan van aanpak	Banken voeren concrete verbeterplannen uit
Verbetering risicobeheer: Asset quality review	
Jan. - april 2013: desk research en on-site onderzoek naar beheersproces	Banken houden hogere voorzieningen aan
Mrt. - april 2013: Expertbeoordeling kredietrisicomodellen	Aanpassing en herijking interne modellen
Adequate kapitaalbuffers	
Mrt-april 2013 (SREP-besluit): Extra kapitaaleisen (instellingsgericht)	Kapitaalreserves bij banken nemen toe

* Platform Taxateurs en Accountants

Meer aandacht en bewustwording

Als eerste stap heeft DNB zich gericht op het creëren van meer bewustwording in de sector. DNB heeft in verschillende publicaties waarschuwingen geuit over de gevolgen van de economische ontwikkelingen op de vastgoedmarkt en de risico's die samenhangen met de vastgoedportefeuilles[1]. Dit heeft eraan bijgedragen dat de aandacht van het bestuur van banken duidelijk is toegenomen en dat zij actief hun risicomanagement hebben versterkt, onder andere door uitbreiding van de afdelingen bijzonder beheer die zich bezig houden met meer risicovolle kredieten en door het aanscherpen van acceptatiecriteria van kredietverlening.

Beter inzicht in omvang en risico's commerciële vastgoedportefeuilles

Als tweede stap heeft DNB begin 2012 een themaonderzoek uitgevoerd en informatie uitgevraagd bij de zes grootste banken om beter zicht te krijgen in de commerciële vastgoedportefeuilles. Hieruit kwam naar voren dat uitzettingen van banken op Nederlandse commerciële vastgoedpartijen ongeveer EUR 80 miljard bedragen en 30 miljard aan uitzettingen in het buitenland. Dit komt gemiddeld overeen met ongeveer 4 à 5% van de bankbalans. Dit vormt een vergelijkbare orde van grootte als het totaal aanwezige kernkapitaal (core tier 1). Ter vergelijking: bij SNS REAAL bedroeg de exposure 15% van de balans en 4 keer het kernkapitaal. Ook was bij SNS REAAL sprake van een aantal leningen met een zeer grote omvang in risicovolle projecten. Naast commerciële vastgoedleningen hebben banken ook nog reguliere bedrijfsleningen, waarbij geen sprake is van directe exposure maar wel vastgoed als onderpand is ingebracht. Dit zijn leningen met een andersoortig karakter, omdat de risico's indirect zijn en daardoor niet in dit traject zijn beoordeeld, maar wel betrokken zijn in het reguliere risicobeoordelingsproces.

[1] Zie bijvoorbeeld interview FD met Jan Sijbrand (3 feb 2012) en Overzicht Financiële Stabiliteit, oktober 2012

Het is lastig om op basis van deze totaalcijfers algemene conclusies te trekken met betrekking tot de risico's van de sector en de verschillende individuele instellingen ten aanzien van commercieel vastgoed. De vastgoedmarkt kenmerkt zich door grote verschillen tussen locaties en marktsegmenten, waarbij specifieke kenmerken bepalend zijn voor de waardering van de objecten. Daarom heeft DNB vervolgstappen gezet om meer gericht te kijken naar de samenstelling van de portefeuilles van individuele banken met betrekking tot deze aspecten en aanbevelingen gedaan om zowel de kwaliteit van de taxaties te verbeteren als het risicobeheer van de portefeuilles te versterken.

Betere kwaliteit en hogere frequentie van taxaties
Op basis van de bevindingen uit het thema-onderzoek heeft DNB medio 2012 extra data-uitvragen bij de instellingen gedaan. Uit deze analyse bleek dat banken de taxatiefrequentie moeten opvoeren om een actueel beeld van de portefeuille te krijgen. DNB heeft de instellingen daarom eind november via een brief verzocht om een plan van aanpak op te stellen om noodzakelijke herwaarderingen van onderpand met een verhoogd risicoprofiel uit te voeren. DNB heeft deze plannen ontvangen, getoetst en waar nodig aangescherpt.

Verder heeft DNB samen met de AFM nauw overleg gevoerd met het Platform Taxateurs en Accountants (PTA) en geadviseerd bij het opstellen van nieuwe aanbevelingen om de kwaliteit van het taxatieproces en de taxatie zelf te verbeteren. Het PTA heeft in oktober 2012 een consultatie uitgezet ten aanzien van deze aanbevelingen en deze zijn in juni 2013 definitief gepresenteerd. Daarbij geldt dat DNB in de eerder genoemde brief van november 2012 reeds heeft aangegeven dat banken de (concept) PTA-aanbevelingen in acht moeten nemen bij het opstellen van taxaties. Accountants zijn eveneens gevraagd aan te dringen op toepassing van deze aanbevelingen. Daarnaast hebben DNB en de AFM actief meegewerkt aan de totstandkoming van een verscherpte handreiking voor accountants in de vastgoedsector.

Verbetering risicobeheer: Asset quality review
Als onderdeel van het actieplan, heeft DNB zich tot doel gesteld dat voor een duurzame versterking van het waarderingsproces het niet alleen voldoende is om de kwaliteit en frequentie van taxaties te verbeteren, maar om tegelijkertijd ook de interne beheersing van portefeuilles met commercieel vastgoed als onderpand te versterken. Versterking van het beheersproces leidt tot structurele verbetering van waarderingen en vaststelling van voorzieningen en kapitaalbuffers. Daarom is in de eerste helft 2013 een Asset Quality Review (AQR) uitgevoerd. Deze bestond uit drie werkstromen:

- Processen: de eerste werkstroom heeft het beheersproces van banken onderzocht. DNB heeft de banken eerst een zelfbeoordeling laten maken en vervolgens zelf onderzoek gedaan naar het risicomanagement en waarderingsbeleid van vastgoedfinancieringen bij de banken. Onderdeel van deze beoordeling was een controle van de procedures op de werkvloer binnen de instelling en de functieverdeling tussen de verschillende afdelingen. Ten slotte is door experts van DNB on-site bij de banken gekeken naar individuele dossiers, waarbij de beheersing is beoordeeld. Op basis van de informatie uit deze verschillende invalshoeken zijn aanbevelingen gedaan om de kwaliteit van het credit review proces, het taxatieproces en het bijzonder beheer te verbeteren.

- Managementinformatie: een tweede werkstroom heeft zich gericht op het verbeteren van de managementinformatie om ervoor te zorgen dat dit het juiste inzicht geeft in de portefeuille en dat de effecten van genomen managementbesluiten zorgvuldig worden gemonitord.
- Interne modellen: in een derde werkstroom heeft een gespecialiseerd evaluatieteam van DNB de kredietrisicomodellen beoordeeld die banken gebruiken om vast te stellen hoeveel kapitaal zij moeten aanhouden voor onverwachte verliezen in hun commerciële vastgoedleningen. Deze beoordeling heeft ertoe geleid dat veel modellen die gebruikt worden voor de berekening van het aan te houden kapitaal voor commercieel vastgoed recent opnieuw zijn ontwikkeld of herijkt, waardoor de berekende kapitaalseis is verhoogd.

Box: overzicht lopende nationale en Europese trajecten

De asset quality review die DNB begin 2013 heeft uitgevoerd (***AQR-fase 1***) was erop gericht het proces van waardering en beheer structureel op orde te brengen. Voor deze aanpak is gekozen om geen momentopname te creëren, maar structurele verbeteringen in het proces te realiseren. Knelpunten in het beheer kunnen tevens een indicatie zijn van tekortkomingen in de waarderingen. De risico's in de commercieel vastgoedportefeuilles - voor zover die thans aanwezig zijn - worden in deze fase opgevangen door de voorzieningen en de extra kapitaalbuffers die worden aangehouden

De vervolgstap die nu zal worden gezet (***AQR-fase 2***) betreft het daadwerkelijk onderzoeken van de waarderingen op dit moment. Indien dit tot lagere taxaties leidt, zal dit in de balanswaardering tot uiting moeten komen, die in eerste instantie zal worden opgevangen vanuit de voorzieningen en kapitaalbuffers. Wanneer de omvang van de herwaardering relatief beperkt is, dan zal een deel van de huidige kapitaalbuffers vrij vallen.

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van het Single Supervisory Mechanism (SSM) zal in de Eurozone een ***balance sheet assessment*** worden uitgevoerd onder de banken die als 'significant' zijn aangemerkt (circa 130 -140 banken). Deze balance sheet assessment (ook wel aangeduid als asset quality review) dient inzicht te verschaffen in de kwaliteit van de activa die op de balans staan en eventueel aanwezige kapitaaltekorten aan het licht te brengen die geadresseerd dienen te worden. Daarbij zal hoogstwaarschijnlijk meer specifiek worden gekeken naar de waardering van het onderpand, de hoogte van de voorzieningen en risico gewogen activa (RWA). Dit onderzoek zal een groter deel van de bankbalansen in ogenschouw nemen. De exacte contouren van de SSM balance sheet assessment zoals de methodologie en projectorganisatie worden nu in internationaal verband onder leiding van de ECB vormgegeven. Om dubbel werk te voorkomen zal het DNB AQR commercieel vastgoed project als input worden gebruikt. Aangezien de contouren van de SSM balance sheet assessment nog niet uitgekristalliseerd zijn, zal bijsturing gedurende het uitvoeren van de tweede fase van het DNB AQR commercieel vastgoed project noodzakelijk zijn.

In aanvulling hierop zal EBA volgend jaar ook een ***stress-test*** uitvoeren. Dit betreft geen actuele waarderingsexercitie, maar een hypothetische doorrekening op basis van extreme, onverwachte, maar niet ondenkbare veronderstellingen. Dit betreft dus vooral een ongunstig scenario-analyse.

Resultaten: hogere voorzieningen en kapitaalbuffers
De hierboven genoemde activiteiten ten aanzien van taxatie en risicobeheer zijn duurzame verbeteringen waarmee het proces van waardering van onderpand structureel verbeterd wordt. Tegelijkertijd moeten er ook waarborgen zijn dat de balansen van de banken nu voldoende sterk zijn om de huidige economische omstandigheden het hoofd te kunnen bieden.

Banken houden hogere voorzieningen aan voor mogelijke oninbaarheid. Sinds vorig jaar zijn de voorzieningen om verliezen op te vangen bijna verdubbeld van een kleine 1½ miljard tot bijna 3 miljard. Dit is geld dat thans beschikbaar is en reeds ten laste van het resultaat is gebracht.

Voorzieningen worden gevormd op basis van de geldende IFRS-regelgeving. In aanvulling hierop moeten banken extra kapitaalbuffers aanhouden om onverwachte verliezen op te kunnen vangen. De aanscherping van de interne modellen van banken heeft ertoe geleid dat de kredietrisicogewichten zijn verhoogd, zodat meer kapitaal wordt aangehouden. In aanvulling hierop heeft DNB de uitkomsten van het AQR-onderzoek betrokken in het jaarlijkse beoordelingsproces van de kapitaaltoereikendheid van een bank: het zogenoemde Supervisory Review and Evaluation Proces (SREP). DNB heeft de banken op basis van de uitkomsten van het onderzoek extra Pilaar-II kapitaalseisen opgelegd zodat meer buffers beschikbaar zijn om de extra risico's en onverwachte verliezen op te vangen, zodat in aanvulling op de reeds gevormde voorzieningen, in totaal nog ongeveer 6 miljard aan Pilaar-I en Pilaar-II kapitaal beschikbaar is om verliezen op te vangen.

Daarbij geldt dat deze verliezen zich pas voordoen op het moment dat de leningnemer (obligor) in gebreke blijft én de waarde van het onderliggende vastgoed onvoldoende opbrengt om de lening af te lossen. Dit wordt aangeduid als *dual recourse*, omdat er sprake moet zijn van een combinatie van deze twee omstandigheden. In de praktijk zal meestal een (groot) deel van de lening kunnen worden herwonnen door uitwinning van het onderliggende vastgoed.

Op basis van de in bovengenoemde onderzoeken verkregen informatie is DNB van mening dat er op dit moment een aanzienlijke buffer aan voorzieningen en specifiek kapitaal aanwezig is om weerstandvermogen te bieden in de huidige economische omgeving om risico's op te kunnen vangen.

Vervolgstappen
Naar aanleiding van het AQR-onderzoek zijn concrete afspraken met de banken gemaakt om tekortkomingen zo snel mogelijk op te lossen. DNB heeft termijnen opgelegd om verbeteringen in het risicobeheersingsproces door te voeren. De bij sommige banken thans nog resterende achterstanden met taxaties zullen op korte termijn zijn ingelopen.

Verder zijn gesprekken gevoerd met accountants en de AFM over de bevindingen van de asset quality review ten aanzien van het vaststellen van de voorzieningen. De AFM is verzocht om in het kader van het toezicht op financiële verslaggeving van banken met beursnoteringen verhoogde aandacht schenken aan de toelichtingen bij de balanswaardering van vastgoedportefeuilles. Met accountants is besproken dat zij extra aandacht dienen te besteden aan deze waarderingen bij de komende halfjaarcijfers. DNB overweegt om de banken op te dragen om de accountants een audit op deze onderdelen per 30 juni 2013 te laten verrichten.

In de komende periode zal DNB daarmee blijven werken aan het structureel op orde brengen en houden van de taxaties en het beheersingsproces en daarnaast onderzoeken of de waarderingen correct zijn. De volgende stap in dat opzicht is dat DNB de waardering van de individuele commercieel vastgoedleningen en het bijbehorende onderpand zal (laten) onderzoeken. Dit is een omvangrijk proces dat later dit jaar van start gaat en dat mogelijk samen zal vallen met de Balance Sheet Assessment die zal worden uitgevoerd in aanloop naar de Europese bankenunie. De resultaten van dit waarderingsonderzoek worden eind 2013 verwacht.

<u>Tot slot</u>
DNB heeft een intensief traject ingezet om de kapitaalreserves en de voorzieningen voor mogelijke oninbaarheid van banken op een adequaat niveau te brengen ten opzichte van de huidige risico's in de commerciële vastgoedportefeuille. Tegelijkertijd zijn acties ondernomen om de gehele keten van het waarderingsproces structureel op orde te krijgen, zowel wat betreft tijdige en actuele taxaties als een zorgvuldige beheersing via het opbouwen van voorzieningen en extra kapitaalbuffers. De nodige vorderingen zijn zichtbaar. Banken hebben een belangrijke inhaalslag gerealiseerd om taxaties meer actueel te krijgen en voeren verbeteringen door om het beheersproces te verbeteren. Banken houden in hun voorzieningen en kapitalisatie ook beter rekening met de toegenomen risico's.

Al deze inspanningen kunnen echter nooit geheel uitsluiten dat zich nieuwe problemen voordoen ten aanzien van de commerciële vastgoedmarkt. Gelet op de huidige lage rente-omgeving, de moeizame economische situatie en dalende vastgoedprijzen, zullen banken alert moeten blijven op de risico's ten aanzien van de vastgoedportefeuille.

Hoogachtend,

2013/370826